Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5394**
16. Wahlperiode 22. 05. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Ina Lenke, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/5160 –

Bewertung der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Fraunhofer Institut kommt in einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf 154 familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates. Diese Zahl wird zum Beispiel von dem Paritätischen Wohlfahrtsverband scharf kritisiert. So bezeichnete der Hauptgeschäftsführer des Verbandes, Dr. Ulrich Schneider, die 184 Mrd. Euro, die „seitens der Bundesregierung und anderer interessierter Kreise in der Öffentlichkeit kommuniziert werden“, als „dreiste familienbezogene Mogelpackung“.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut FIT eine Zusammenstellung von 153 ehe- und familienbezogenen Einzelmaßnahmen und -leistungen erarbeitet. Um das Missverständnis zu vermeiden, bei dem aufsummierten Finanzvolumen in Höhe von 184 Mrd. Euro handele es sich um „Familienförderung“ im engeren Sinne wurde bewusst der abstrakte, nicht wertende Begriff der „Leistungen und Maßnahmen“ gewählt. Zudem wurde in der Zusammenstellung zwischen familienbezogenen und ehebezogenen Leistungen bzw. Maßnahmen unterschieden. In der Zusammenstellung werden die Datenquellen und -grundlagen der Finanzschätzungen, die gesetzlichen Grundlagen der Maßnahmen, die Finanzträgerschaft sowie ergänzende fachliche Anmerkungen offengelegt und ausgeführt.

1. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „familienbezogene Leistungen“?

2. Welche familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates wenden sich ausschließlich an Familien bzw. Alleinerziehende mit Kindern,

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 18. Mai 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

und wie hoch ist das finanzielle Volumen der einzelnen Leistungen bzw. Maßnahmen?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

In der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut FIT erarbeiteten Zusammenstellung sind enthalten:

– Maßnahmen aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen im Steuer- und Sozialrecht,

– Maßnahmen aufgrund landesgesetzlicher Regelungen nach bundeseinheitlicher Rahmengesetzgebung sowie

– Maßnahmen aufgrund landesgesetzlicher Regelungen, die flächendeckend in allen Bundesländern vorhanden sind.

Kriterien für den Familienbezug der einzelnen Regelungen sind das Vorhandensein eines Kindes, Schwangerschaft und Mutterschaft sowie die Eltern-Kind-Beziehung in beide Richtungen. Damit werden auch Maßnahmen aufgeführt, die beispielsweise das Unterhaltsverhältnis der Kinder gegenüber ihren bedürftigen oder pflegebedürftigen Eltern betreffen. Das finanzielle Volumen der 145 gezählten familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen wird in der Zusammenstellung mit 110,8 Mrd. Euro angegeben. Zur Höhe des finanziellen Volumens der einzelnen Leistungen bzw. Maßnahmen verweise ich auf die Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT, die unter der Adresse http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/kompetenz-zentrum-leistungen,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf abrufbar ist.

Nachrichtlich aufgeführt sind in der Zusammenstellung auch acht ehebezogene Maßnahmen, die aufgrund ihres Begründungszusammenhangs einen engen Bezug zur Erziehung und Betreuung von Kindern haben und die materiell von hoher Relevanz gerade für Familien sind. Das finanzielle Volumen dieser Maßnahmen wird für das Berichtsjahr 2005 mit 73,7 Mrd. Euro angegeben.

3. Welche familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates kommen prinzipiell auch Alleinstehenden zugute, und wie hoch ist das finanzielle Volumen der einzelnen Leistungen bzw. Maßnahmen?

Grundsätzlich enthalten die in der Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT aufgeführten Maßnahmen eine kind- oder familienbezogene Differenzierung im Regelungsinhalt. Nur auf diese Differenzierung beziehen sich die Angaben der Zusammenstellung.

So wird beispielsweise Wohngeld an alle Haushalte mit geringem Einkommen und somit auch an Alleinstehende geleistet. Jedes Kind erhöht die Zahl der zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder und damit das Wohngeld. Für jedes Kind unter zwölf Jahren erhalten Alleinerziehende einen Freibetrag. In der Zusammenstellung der familienbezogenen Leistungen ist lediglich das auf Familienhaushalte entfallende Finanzvolumen des Wohngeldes angegeben, das speziell auf Alleinerziehende entfallende Finanzvolumen ist nicht bekannt.

4. Welche der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen lassen sich aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht umschichten, und wie hoch sind die mit diesen Leistungen und Maßnahmen verbundenen Mittel?

Eine systematische Wirkungsüberprüfung der familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen, die insbesondere das Zusammenwirken unterschiedlicher Maßnahmen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen im Blick haben soll, erfordert es, eine möglichst breite Perspektive einzunehmen und auch Maßnahmen zu berücksichtigen, die aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben materiell nicht disponibel sind, aber in Wechselwirkung mit anderen Maßnahmen und Leistungen stehen.

Die verfassungsrechtliche Verankerung einer Maßnahme bedeutet nicht automatisch, dass sie sich jeglicher Gestaltbarkeit entzieht. Aus der Wertentscheidung des Artikels 6 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip lässt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für den Bereich der staatlichen Familienförderung durch Sozialleistungen die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich entnehmen, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist. Aus dem Verfassungsauftrag, einen wirksamen Familienlastenausgleich zu schaffen, lassen sich konkrete Folgerungen für die einzelnen Rechtsgebiete und Teilsysteme, in denen der Familienlastenausgleich zu verwirklichen ist, nicht ableiten. Insoweit besteht vielmehr grundsätzlich Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers für die Schaffung und Ausgestaltung sozialrechtlicher Familienförderungsmaßnahmen. Etwas anderes gilt hingegen, soweit das nicht disponible Familienexistenzminimum betroffen ist.

5. Welche der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen könnten nach Ansicht der Bundesregierung zu Gunsten der Förderung von Kinderbetreuungsplätzen umgeschichtet werden?

6. Welche familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung sinnvoll zusammenlegen?

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Zusammenstellung der 145 familien- und 8 ehebezogenen Leistungen und Maßnahmen hat den Zweck einer Bestandsaufnahme und steckt den Rahmen ab für die Arbeit des von Bundesministerin Dr. Ursula von der Leyen im Herbst 2006 beim BMFSFJ eingerichteten Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen. Aufgabenstellung des Kompetenzzentrums ist es,

– die familienbezogenen Maßnahmen, Leistungs- und Beitragselemente zu bilanzieren sowie übersichtlich und systematisch zu dokumentieren,
– die Wechselwirkungen von steuer- und sozialrechtlichen sowie ggf. zivilrechtlichen Regelungen darzustellen und zu analysieren,
– Wirkungen und Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen und Leistungen im Hinblick auf die Ziele einer nachhaltigen Familienpolitik zu untersuchen und in einen rechtlichen, ökonomischen und sozialpolitischen Gesamtkontext zu stellen, sowie
– Handlungsempfehlungen für die Optimierung und mögliche Neukonzeption familienbezogener Leistungen und Maßnahmen zu erarbeiten.

Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Betrachtung durch das Kompetenzzentrum stehen Effizienz und Transparenz der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen.

7. Welche Evaluierungen der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates wurden seit 1998 durchgeführt, und welche entsprechenden Konsequenzen wurden aus den einzelnen Evaluierungen jeweils gezogen?

8. Welche familienbezogenen Leistungen bzw. Maßnahmen sind seit 1998 hinzugekommen bzw. gestrichen oder eingeschränkt worden, und wie hoch war bzw. ist das Volumen der einzelnen Leistungen bzw. Maßnahmen?

Die Fragen 7 und 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine Reihe bundesgesetzlicher Leistungen mit Familienbezug unterliegen von Gesetzes wegen Berichtspflichten, darunter auch die neu eingeführten Leistungen Kinderzuschlag (2004) und Elterngeld (2007) und die 2001 veränderte Leistung Erziehungsgeld, und zwar wie folgt:

– zum 1. Juli 2004 ein Bericht über die Auswirkungen von Elternzeit und Teilzeitarbeit während der Elternzeit auf Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung der Vorschriften (§ 24 BErzGG in der bis 31. Dezember 2006 gültigen Fassung) (siehe Bundestagsdrucksache 15/3400),
– bis zum 31. Dezember 2006 ein Bericht zum Kinderzuschlag sowie zu der ggf. notwendigen Weiterentwicklung dieser Vorschrift (§ 22 BKGG) (siehe Bundestagsdrucksache 16/4670),
– alle zwei Jahre ein Bericht über die Anpassung der Bedarfssätze und Freibeträge beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (§ 35 BaFöG) (siehe Bundestagsdrucksache 16/4123),
– alle vier Jahre zum 20. Juni ein Bericht über die Durchführung des Wohngeldgesetzes und die Entwicklung der Mieten (§ 39 WoGG) (siehe Bundestagsdrucksache 15/2200).

Die entsprechenden Berichte der Bundesregierung mit detaillierten Angaben und die daraus getroffenen Schlussfolgerungen in Bezug auf gegebenenfalls notwendige Veränderungen liegen dem Deutschen Bundestag vor, auf sie wird des Weiteren verwiesen.

Im Oktober 2008 wird außerdem ein Evaluationsbericht zum Bundeselterngeld- und -elternzeitgesetz sowie zu einer ggf. notwendige Weiterentwicklung der Vorschriften vorgelegt (§ 25 BEEG).

Aufgabe des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen ist es, eine umfassende Wirkungsanalyse des gegenwärtigen Gefüges von familien- und ehebezogenen Leistungen und Maßnahmen in enger Absprache mit dem BMFSFJ vorzunehmen. Dabei wird nicht jede einzelne Leistung oder Maßnahme für sich isoliert betrachtet, sondern das Zusammenwirken von Leistungen und Maßnahmen in bestimmten Lebensphasen (z. B. in der Phase der Familiengründung) oder für bestimmte Zielgruppen (z. B. für Familien mit mehreren Kindern). Soweit in dieser Hinsicht ein Defizit bei der Wirkungsforschung festgestellt wird, soll dieses beseitigt werden. Ziel der Arbeit des Kompetenzzentrums ist es, aus der Analyse des gegenwärtigen Gefüges von Leistungen und Maßnahmen Handlungsempfehlungen für dessen zukünftige Ausgestaltung zu formulieren.

9. Wie haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Aufwendungen für familienbezogene Leistungen und Maßnahmen seit 1998 geändert, und wie stellt sich im Vergleich dazu die Entwicklung der jährlichen Geburten dar?

Die gesetzliche und finanzielle Entwicklung der familien- und ehebezogenen Leistungen in der Abgrenzung des Sozialbudgets wird umfassend im Sozialbericht der Bundesregierung (Sozialbericht 2001: Bundestagsdrucksache 14/8700; Sozialbericht 2005: Bundestagsdrucksache 15/5955) beschrieben und lässt sich mit den aktualisierten Zeitreihen des Sozialbudgets in Zeitreihen zur Funktionsgruppe „Ehe und Familie“ bis in die unmittelbare Vergangenheit nachvollziehen.

10. Hält die Bundesregierung es für angemessen, die Abziehbarkeit der Freibeträge für Kinder nach § 32 EStG bei der Ermittlung der Kirchensteuer in die familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen des Staates einzubeziehen, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Berücksichtigung von Freibeträgen für Kinder bei der Bemessungsgrundlage zur Ermittlung der Kirchensteuer geht auf § 51a EStG zurück und ist somit bundesgesetzlich geregelt. Ohne diese Regelung wären kirchensteuerpflichtige Eltern höher belastet. Zur Begründung der Aufnahme dieser Regelung in die Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT verweise ich auf die Antwort zu Frage 1.

11. Wie begründet die Bundesregierung die Einbeziehung der Absetzbarkeit des Höchstbetrags für eine Haushaltshilfe nach § 33a Abs. 3 EStG in die familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates, und wie verteilt sich die Inanspruchnahme dieser Leistung auf Familien bzw. Alleinerziehende mit Kindern und Familien ohne Kinder bzw. Alleinstehende?

Ich verweise auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3.

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über die Aufteilung des Finanzvolumens vor.

12. Wie begründet die Bundesregierung die Einbeziehung der ermäßigten Einkommensteuer bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen nach § 35a EStG als familienbezogene Leistung, und inwieweit wird diese Maßnahme von Familien mit Kindern bzw. Alleinerziehenden mit Kindern und Familien ohne Kinder bzw. Alleinstehenden in Anspruch genommen?

Ich verweise auf die Antworten zu den Fragen 1 und 3.

Die Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT macht keine Angaben über das Finanzvolumen der angesprochenen Maßnahme. Die Regelung wird in der Zusammenstellung nur in Bezug auf die vom Gesetzgeber genannten begünstigten haushaltsnahen Tätigkeiten Kinderbetreuung und Pflege genannt. Erkenntnisse darüber, welcher Teil des Gesamtvolumens der Regelung auf diese beiden Tätigkeitsbereiche entfällt, liegen der Bundesregierung bislang nicht vor.

13. Hält die Bundesregierung die Einbeziehung der Erbschaftsteuer in die familienbezogenen Leistungen für angemessen, und wie hoch ist die Summe der Mittel, die über die Steuerklasse bzw. Freibeträge bei der Erbschaftsteuer für Kinder tatsächlich an Familien bzw. Alleinerziehende mit Kindern ausgezahlt werden?

Die §§ 15 bis 17 des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes enthalten familienbezogene Regelungen, deren Finanzvolumen aufgrund fehlender Datengrundlagen der Erbschaftsteuerstatistik nicht quantifiziert werden kann. Im Übrigen verweise ich auf die Antwort zu Frage 1.

14. Wie hoch sind nach Ansicht der Bundesregierung die Mittel, die über die soziale Wohnraumförderung tatsächlich für Familien bzw. Alleinerziehende mit Kindern bereitgestellt werden?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

15. Wie hoch sind nach Ansicht der Bundesregierung die Familien bzw. Alleinerziehenden mit Kindern gewährten zusätzlichen Leistungen bei der Bemessung des Arbeitslosengeldes II, und auf welche Summe belaufen sich nach Ansicht der Bundesregierung die damit verbundenen Ausgaben?

Die kind- und familienbezogenen Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie ihr finanzielles Volumen im Jahr 2005 sind der folgenden Übersicht zu entnehmen:

Lfd. Nr.	**Kind- und familienbezogene Leistungen nach SGB II**	Mio. Euro	§§
43	Regelleistung einschl. Mehrbedarfe ohne Leistungen für Unterkunft für Sozialgeldempfänger	625	§ 28 SGB II
44	Kinderzulage zum befristeten Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld		§ 24 SGB II
45	Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende beim Arbeitslosengeld II	580	§ 21 Abs. 3 SGB II
46	Mehrbedarfszuschläge bei Schwangerschaft im Arbeitslosengeld II	32	§ 21 Abs. 2 SGB II
47	höherer Freibetrag bei Erwerbstätigkeit	■	§ 30 SGB II
48	Leistungen für Unterkunft und Heizung für Empfänger von Arbeitslosengeld II – Anteil für Kinder unter 18	2 420	§ 22 SGB II
49	Keine Berücksichtigung des Einkommens der Eltern bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit zu Gunsten schwangerer Minderjähriger/minderjähriger Erziehender	■	§ 9 Abs. 3 SGB II
50	Familien- und kindbezogene Einmalleistungen nach SGB II	42	§ 23 Abs. 3 Nr. 2 u. 3
51	Ausnahme von der Zumutbarkeitsregelung wegen Erziehung eines Kindes	■	§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II
52	Absetzbarkeit gesetzlicher Unterhaltspflichten bzw. Kosten der Ausbildung eines Kindes im Rahmen der Feststellung der Hilfebedürftigkeit bei der Bemessung des zu berücksichtigenden Einkommens	■	§ 11 Abs. 2 Ziff. 7 bzw. 8 SGB II
53	Absetzbarkeit von Grundfreibeträgen für minderjährige Kinder im Rahmen der Feststellung der Hilfebedürftigkeit bei der Bemessung des zu berücksichtigenden Vermögens	■	§ 12 Abs. 2 Ziff. 1a SGB II
54	Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder häusliche Pflege von Angehörigen als Leistung zur Eingliederung	■	§ 16 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1 SGB II
55	familienbedingte Ausnahme vom Unterhaltsrückgriff	180	§ 33 Abs. 2 SGB II
	Summe	**3 879**	

Die laufende Nummerierung ist der Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT entnommen.

Im Übrigen verweise ich auf die Antwort zu Frage 4.

16. Welche familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen gibt es ausschließlich für Beamte und Angehörige des öffentlichen Dienstes, und wie hoch sind die jeweils damit verbundenen Aufwendungen?

Die in der Zusammenstellung von BMFSFJ und FIT aufgeführten kind- und ehebezogenen Einzelmaßnahmen und Regelungen für Beamtinnen und Beamte sind Folge des die Beamtenbesoldung und -versorgung prägenden Alimentationsprinzips nach Artikel 33 Abs. 5 GG.

Die in der Zusammenstellung angegebenen Finanzvolumina können aufgrund unvollständiger Datengrundlagen lediglich als grobe Schätzungen betrachtet werden.

Im Übrigen verweise ich auf die Antworten zu den Fragen 1 und 4.

17. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über entsprechende familienbezogene Leistungen und Maßnahmen für Beschäftigte in der Privatwirtschaft vor?

Familienbezogene Leistungen für Beschäftigte in der Privatwirtschaft wurden gemäß Definitionskonzept (siehe Antwort zu Frage 1) in den Zusammenstellung der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen von BMFSFJ und FIT nicht berücksichtigt.

Die Social Expenditure Database der OECD beziffert allerdings die privaten Sozialleistungen an Familien im Jahr 2003 mit rund 1,4 Mrd. Euro. Dieser Betrag entfällt zu 100 Prozent auf gesetzlich vorgeschriebene (mandatory) Leistungen. Freiwillige Leistungen privater Arbeitgeber wurden nicht erfasst. In Deutschland gewinnt die Bereitstellung von Kinderbetreuungsdienstleistungen durch Arbeitgeber für ihre Beschäftigten zunehmend an Bedeutung.

In welcher finanziellen Größenordnung sich dieses Engagement derzeit beläuft, ist der Bundesregierung nicht bekannt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333